

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКА ДЕРЖАВНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ**

На правах рукопису

РАЗВАДОВСЬКИЙ ВІКТОР ЙОСИПОВИЧ

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ, ПРАВИЛ І СТАНДАРТІВ,
ЩО СТОСУЮТЬСЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Спеціальність 12.00.07 - теорія управління;
адміністративне право і процес;
фінансове право.

АВТОРЕФЕРАТ

**на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Одеса -1998

Дисертація є рукопис

Робота виконана в Одеській державній юридичній академії

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
КІВАЛОВ Сергій Васильович,
завідувач кафедри адміністративного права
та управління Одеської державної юридичної
академії

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч
науки і техніки України

ДОДІН Є. В.

завідувач кафедри морського та митного права
Одеської державної юридичної академії;

кандидат юридичних наук, доцент

ЯРМАКИ Х.П.,

завідувач кафедри адміністративного права і
адміністративної діяльності Одеського інституту
внутрішніх справ МВС України

Провідна установа:

**Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
Національної Академії наук України, м.Київ.**

Захист відбудеться «04» липня 1998 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.05.01.08 при Одеській державній юридичній академії за адресою: 270009, м.Одеса, вул.Піонерська,2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотечі Одеської державної юридичної академії.

Автореферат розісланий «30» травня 1998 року

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Чанишева Г.І.

ВСТУП

Актуальність теми. В сучасних умовах від рівня функціонування транспорту в значному ступені залежить вирішення соціально-економічних програм в Україні, втілення України в економічний простір розвинених країн. У вирішенні цих проблем важливе місце належить автомобільному транспорту, кількість якого дуже швидко зростає. Але цей вид транспорту змінюється не тільки кількісно, але й якісно. Створення транспортних транснаціональних коридорів, які будуть проходити повз Україну, стимулює подальший розвиток автотранспорту. Але ці процеси мають і негативні наслідки — ріст дорожньо-транспортних правопорушень, збільшення аварійності, що тягнуть за собою людські жертви і великі матеріальні втрати. Автомобільний транспорт — це джерело підвищеної небезпеки і завдання держави не тільки стимулювати розвиток і використання автомобільного транспорту в Україні, але і забезпечити його безпечне функціонування. Воно провадиться через встановлення особливої групи норм, правил і стандартів, спрямованих на забезпечення безпеки дорожнього руху, створення певних організаційних структур, що забезпечують нагляд за додержанням цих встановлень і застосовують державний вплив до порушників даних встановлень. Важливу роль в реалізації цієї державної політики займають органи державної автомобільної інспекції, що здійснюють нагляд за додержанням правил, норм і стандартів з питань безпеки дорожнього руху і мають повноваження з застосування специфічних заходів впливу на порушників цих правил, норм стандартів. Не дивлячись на збільшення чисельності складу співробітників ДАІ, поліпшення якості їх професійної підготовки, посилення технічного оснащення, статистика свідчить про наявність стійкої тенденції зросту аварійності автомобільного транспорту, що здебільшого обумовлене порушенням вимог, що забезпечують безпеку до-

рожного руху. Статистика свідчить і про збільшення кількості осіб, що притягуються до різного виду правової відповідальності за ці порушення, відмічений особливий ріст осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності. Так, якщо в 1991р. за ці порушення було притягнуто 3 млн. 167 тис. чоловік, то в 1997р. вже 12 млн. 445 тис., не дивлячись на посилення цієї відповідальності, в той же час в 1997 році на адміністративно-юрисдикційні дії ДАІ було подано в 3,7 разів більше скарг, ніж в 1991р. Стає зрозумілим, що посилення адміністративної репресії органів ДАІ не в змозі протидіяти в повному обсязі порушенням правил, норм і стандартів з питань безпеки дорожнього руху і в той же час ця репресивна спрямованість призводить до великої кількості порушень прав і інтересів громадян. На сучасному етапі розвитку нашої держави відповідно до ст.3 Конституції України метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод в їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади (в тому числі і з органами і посадовими особами державної автомобільної інспекції) є визначення таких основних форм і напрямків діяльності цих органів і осіб, які б забезпечували щоденний демократичний режим цих відносин на підставі додержання конституційних прав і свобод громадянина. Але адміністративно-правова наука поки що проблемам реформування взаємовідносин громадян і органів виконавчої влади, тим паче якщо це стосується органів ДАІ, явно приділяє мало уваги. Зовсім виявилися не розробленими питання причинності вчинків, що посягають на безпеку дорожнього руху, а звідси і нема науково-обґрунтованих рекомендацій з їх профілактики. Проведення адміністративних реформ в Україні припускає осмислення правового статусу контрольно-наглядових органів, що дасть можливість намітити шляхи оптимізації їх системи діяльності, в тому числі і діяльності державної автомобільної інспекції.

Певна річ, проблеми боротьби організації з діями, що посягають на безпеку дорожнього руху, не залишалися і раніше без уваги. Цього і не могло бути, оскільки об'єктивно вони обумовлювали увагу економістів, соціологів, правознавців і представників інших галузей знань до цих проблем, оскільки вони торкаються життя, здоров'я, майнових інтересів мільйонів громадян. Але, на жаль, більшість досліджень було проведено до прийняття Конституції України, до затвердження (1997р.) нового Положення про державну автомобільну інспекцію, і внесення змін до Правил дорожнього руху, і особливо до прийняття Закону України «Про внесення змін і доповнень в деякі законодавчі акти України про відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що відносяться до забезпечення безпеці дорожнього руху». Навіть науково-практичний коментар правил дорожнього руху, виданий в 1997р. (В.І. Касинюк) не торкнувся багатьох важливих аспектів організації безпечного дорожнього руху. Тому в умовах реформування адміністративного права і проведення адміністративної реформи дослідження взаємовідносин учасників дорожнього руху з ДАІ, осмислення її правового статусу, визначення шляхів підвищення ефективності її роботи, а також розробка науково-обґрунтованих рекомендацій з профілактики вчинків, що посягають на безпеку дорожнього руху представляється досить актуальною.

При підготовці дисертації були використані загальнотеоретичні дослідження юристів (С.С. Алексєєв, В.Д. Бабкін, М.І. Казюбра, В.В. Копейчиков, А.Л. Копиленко, Р.З. Лівшиць, М.Ф. Орзих, П.М. Рабинович, А.В. Сурилов, В.В. Цветков, М.В. Цвик) і спеціалістів адміністративно-правової науки (В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, В.І. Касинюк, О.І. Коваленко, Л.М. Коваль, Ю.М. Козлов, А.П. Ключниченко,

Б.М. Лазарєв, М.Я. Масленіков, В.Ф. Опришко, І.М. Пахомов, В.Ф. Сіренко, А.О. Селіванов, О.Ф. Фріцький, Ю.С. Шемпученко та ін.), кримінально-правової науки (В.Є. Квашиє, А.І. Коробєєв, М.М. Коржанський, В.А. Мисливий та ін.).

При виконанні дисертації використовувалися статистичні дані про стан безпеки дорожнього руху в Україні, узагальнювалася практика роботи ДАІ, вивчалася зарубіжне законодавство про безпеку дорожнього руху і практика його застосування.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Вибраний напрям дослідження включається до виконуваної Одеською державною юридичною академією провідної фундаментальної наукової школи «Проблеми розвитку держави і права України в умовах ринкових відносин» за пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки «Наукові проблеми розбудови державності України». Робота виконувалася в рамках державної бюджетної теми №675 «Правові проблеми розвитку діяльності органів державної влади і управління та підприємницьких структур».

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в тому, щоб на підставі аналізу діючого законодавства про адміністративну відповідальність за порушення норм, правил, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху і практики його застосування визначити його регулярний охоронний потенціал, відповідність і придатність до досягнення безпеки дорожнього руху, визначення тенденцій його розвитку і вдосконалення, вироблення рекомендацій з оптимізації норм, правил і стандартів, що забезпечують регламентацію безпеки дорожнього руху і пропозицій і вдосконалення всіх напрямків діяльності ДАІ, особливо адміністративно-юрисдикційної.

Для досягнення поставленої мети дослідження вважалося необхідним вирішення наступних задач: уточнення адміністративної відповідальності в зв'язку з прийняттям Конституції України; з'ясування співвідношення понять: «адміністративна відповідальність на автомобільному транспорті», «адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього руху»; «адміністративна відповідальність за порушення норм, правил і стандартів, що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху», аналіз поняття підстави адміністративної відповідальності, правової її основи, вивчення понять «правила, норми і стандарти, що відносяться до безпеки дорожнього руху», юридичний аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, що встановлюють відповідальність за порушення цих правил, норм і стандартів; визначення причин і умов, що сприяють такою роду порушенням; визначення адміністративно-правового статусу ДАІ і вивчення її нових функціональних обов'язків з надання управлінських послуг і ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; а також її специфічних адміністративних повноважень; визначення особливостей і змісту її адміністративно-юридичної діяльності.

Для досягнення мети і виконання задач дослідження в роботі були використані такі наукові методи порівнювального правознавства, системного аналізу, логічний, статистичний, а також методи конкретно-соціологічних досліджень (інтерв'ювання, опитування і т.д.)

Структура роботи відображає мету і задачі наукового дослідження, його основні напрямки. Робота складається з Вступу, чотирьох Розділів, Висновку і Додатку.

Наукова новизна отриманих результатів складається у формуванні ряду положень, в тому числі:

- висновки про невідповідність понять «адміністративна відповідальність» і «відповідальність в адміністративному порядку», остання містить в собі застосування не тільки санкцій адміністративно-правових норм, але і санкцій фінансово-правових норм;

- висновки про те, що підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, в зв'язку з чим підтримується ідея авторів кодифікації норм про адміністративну відповідальність, створення Кодексу України про адміністративні проступки;

- твердження про помилковість позиції авторів проекту відносно структури особливої її частини, в першу чергу за спробу відмовитися від формулювання статей, що встановлюють відповідальність за порушення митних правил (див. Ст.444 проекту Кодексу), і передати свої уповноваження розробникам Митного кодексу України. За логікою авторів проекту Кодексу про адміністративні проступки, слід проступки в галузі мореплавства включити до Кодексу торгового мореплавства, порушення в галузі лісного господарства до Лісного кодексу і т.і.;

- висновки про поширення сфери адміністративної відповідальності за рахунок виникнення нового складу проступків і нових адміністративно-юрисдикційних органів, також визнання колективних осіб суб'єктами адміністративних проступків;

- думка про те, що це поширення обумовлене перш за все розвитком ринкових відносин в Україні, але реформування її економіки не відбилося на кількості проступків в сфері безпеки дорожнього руху і на органах, що забезпечують цю безпеку;

- твердження про неправомірності ототожнення понять «адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього руху» і «адміністративна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів», що відносяться до забезпечення безпеки дорожнього руху, що розробляється в правовій літературі. Друге поняття ширше першого, але вже буває, що використовується в законодавстві і друці поняття, адміністративна відповідальність на автомобільному транспорті, оскільки воно охоплює і норми (наприклад, безквитковий проїзд (ст.135 КоАП) самовільне використання автотранспорту (ст.139 КоАП) і ін.;

- висновок про те, що проступки, що порушують правила, норми і стандарти, що відносяться до безпеки дорожнього руху, мають загальний об'єкт — суспільну безпеку;

- розуміння того, що відносини суспільної безпеки виникають і існують в суспільстві при використанні таких предметів, речовин, а також виробничих процесів. з одного боку, мають визначені корисні властивості, а з іншої — при порушенні спеціальних правил безпеки мають властивість насильного спричинення шкоди різним соціальним цінностям;

- думка про те, що норми, правила і стандарти, що стосуються безпеки дорожнього руху мають технічний характер, в більшості не мають морального навантаження їх порушення в своїй більшості не обумовлені протиправною орієнтацією порушника; проступки, що скоюють в цій сфері, служать засобом вирішення сьогочасних конфліктів між інтересами особистими і вимогами правил, норм і стандартів;

- припущення про те, що основним напрямком в стратегії протидії проступкам в сфері безпеки дорожнього руху є активний вплив на умови, що сприяють їх скоєнню. Такими умовами є слабе знання учасниками дорожнього руху і іншими особами. зв'язаними з дорожнім рухом, правил,

норм і стандартів, що забезпечують безпеку дорожнього руху, слабка профілактична робота транспортних органів, практично повне усунення суспільства від профілактичної роботи і інші умови;

- результати аналізу динаміки, структури і географії проступків, зв'язаних з безпекою дорожнього руху про наявність стійкої тенденції росту цих проступків, про поступове скорочення розриву кількості скоєних проступків в залежності від сільської і міської місцевості:

- висновок про те, що основний тягар організації і здійснення протистояння тенденції росту такого роду проступків покладається на органи державної автомобільної інспекції, хоч Закон України «Про транспорт» встановлює цей обов'язок для кожного власника транспортних засобів;

- думка про те, що в нашій літературі склався спрощений погляд про місце ДАІ в системі контрольно-інспекційних структур України. Аналіз її уповноважень дозволяє винести на обговорення питання про особливе місце ДАІ в системі контрольно-наглядових органів України;

- висновок про те, що поширення повноважень ДАІ в галузі надання управлінських послуг, ускладнення дознавчої роботи, отримання повноважень в області дозвільної системи, збільшення навантаження з застосування заходів запобігання і попередження дорожньо-транспортних порушень і інших форм правової і неправової діяльності призвело до того, що адміністративно-юрисдикційна діяльність ДАІ, яка довгий час була основним видом діяльності цієї інспекції, стала лише одним з її видів; - твердження про те, що поширення інших форм діяльності ДАІ призвело до того, що кількість її співробітників, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, в загальній кількості співробітників зараз вже не представляють основу контингенту, більш того, в 1997-1998рр. намітилася стійка тенденція скорочення чисельності цієї категорії осіб, незважаючи на

ріст дорожньо-транспортних порушень і збільшення адміністративно-юрисдикційного навантаження на осіб, що мають такі уповноваження;

- висновок про те, що хоч створення в Україні демократичної правої держави в подальшому потягне за собою скорочення кількості заборон і обов'язків, порушення яких викличе виникнення адміністративної відповідальності, цей процес не зачепить правила, норми і стандарти, що відносяться безпеки дорожнього руху, більш того, вважається, що процес інтеграції України до світового політичного і економічного суспільства, ці правила, норми і стандарти будуть більш жорсткими;

- пропозиція зі зміни окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, що відносяться до уточнення їх диспозицій і санкцій;

- заперечення з пропозицій, що знаходяться у Верховній Раді України, про позбавлення співробітників патрульно-постової служби права на здійснення уповноважень, наданих їм ст.258 КоАП України (про стягнення штрафу на місці скоєння правопорушень);

- пропозиція про удосконалення адміністративно-процесуальних норм, що регламентують адміністративно-примусових заходів співробітниками ДАІ, зокрема, скорочення кола документів у водія, наявність яких ними перевіряється;

- міркування про вдосконалення порядку оскарження постанов ДАІ про накладання адміністративних стягнень у відповідності з ст.55 Конституції України;

- пропозиція про розширення гарантій прав громадян, колективних суб'єктів, юридичних осіб у взаємовідносинах з співробітниками ДАІ.

Практичне значення отриманих результатів. Результати досліджень — висновки і пропозиції можуть бути використані при

підготовці Кодексу України про адміністративні проступки; для розробки нормативних актів, що регламентують організацію і діяльність державної автомобільної інспекції; при розробці планів і програм профілактики адміністративних проступків взагалі, проступків, що посягають на безпеку руху автотранспорту, зокрема. Теоретичні розробки, дефініції, аргументації, викладені в дисертації знаходять своє застосування в навчальному процесі, як при читанні загального курсу «Адміністративне право України», так і при створенні нових спеціальних курсів.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертації доповідалися і обговорювалися на наукових і науково-практичних конференціях, нарадах в МВС України, ГУВД в Києві, в доповідних записках, направлених до МВС України, Київську міськраду і голові адміністрації м.Києва.

За темою опубліковано 11 статей.

II. Основний зміст роботи

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, ступінь наукової її розробки, характеризуються її методологічні основи, визначається мета і задачі дослідження, наукова новизна роботи, теоретичні положення і висновки, що виносяться на захист, практична і теоретична значимість.

Перший Розділ «Поняття і підстава адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху»: містить 2 параграфи, в першому з них «Поняття і підстава адміністративної відповідальності» шляхом аналізу робіт Д.М. Бахраха, Г.А. Бондаренко, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, О.І. Коваленка, Х.П. Ярмаки, С.Д. Подлінева та інших і зарубіжних авторів ретроспективного дослідження законодавства про адміністративну

відповідальність і практики його застосування робиться висновок про виникнення стійкої тенденції поширення сфери адміністративної відповідальності в Україні. Автор робить спробу пояснити це явище дією ряду факторів - по-перше, необхідністю посилення державного контролю за учасниками ринкових відносин і введенням нових обов'язків і заборон, порушення яких викликає застосування адміністративно-правових санкцій, по-друге, в зв'язку з поширенням кола суб'єктів що мають адміністративно-юрисдикційні повноваження, по-третє, в зв'язку з оперативністю і економічністю адміністративно-правового реагування на дії, що посягають на відношення у сфері державного управління.

Одночасно звертається увага на змінену динаміку кількості скоєних проступків - за останні п'ять років вона зросла більш ніж удвоє і в 1996р. перевищила 32 млн. проступків, які отримали відповідну реакцію з боку адміністративно-юрисдикційних органів. Оскільки адміністративне переслідування порушується не за фактом здійснення проступку, а проти конкретної особи поза сферою адміністративно-юрисдикційної діяльності, залишається велика кількість проступків, так звана «летальна делікатність». В дисертації піддається сумніву спроба законодавця деякі адміністративні проступки вивести з кола засад адміністративної відповідальності і вважати її підставами фінансової і економічної та інших видів відповідальності, тим самим позбавити правопорушника процесуальних прав і гарантій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Особа, яка бажає здобути вчений ступінь вважає також неоправданою позицією розробників проекту Кодексу України про адміністративні проступки, які не вважають цей Кодекс єдиним нормативним актом, що визначає коло дій, що визначаються адміністративними проступками, оскільки в ст. 444 проекту формулювання проступків, що порушують митні правила, залишено

розробникам митного Кодексу України. Особа, яка бажає здобути вчений ступінь, вважає, що якщо йти за цією логікою, то проступки в галузі торгового мореплавства слід включити до КТМ; проступки, що посягають на відношення землекористування до Земельного Кодексу і т.д., і оскільки такий підхід явно не науковий, то Кодекс про адміністративні проступки повинен бути єдиним нормативним актом, що визначає за статтею 92 п.22 Конституції України коло дій, що є адміністративними правопорушеннями і відповідальність за них. Автор вважає недопустимим поширення кола адміністративних стягнень, передбачених ст.ст. 24, 25 КоАП України «і звертає увагу на виникнення в нормативних актах таких заходів» «як взаємне (відшкодування) до доходу держави (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією», «безкоштовне вилучення здобутих ресурсів» (ст.27 Закону України «Про виключну морську економічну зону України»), які за своєю правовою природою є конфіскацією, але застосовуються не в судовому (як цього вимагає ст.4 Конституції України), а в спрощеному порядку і підтримує думку М.Ф. Орзиха про необхідність того, що законодавство про адміністративну відповідальність повинна «органічно вбудовуватися» до системи конституціоналізму. Особа, яка бажає здобути вчений ступінь, звертає увагу на те, що законність і обґрунтованість адміністративної відповідальності залежить від чіткого визначення її принципів і суворого додержання законодавцем і органами, що застосовують право, в зв'язку з чим робить спробу дати перелік цих принципів (справедливості, доцільності, законності, невідворотності, відповідальності за протиправні дії (відповідальність за аналогією не допускається)). На закінчення цього параграфу розглядаються точки зору адміністративістів (Д.М. Бахрах, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, А.П. Ключищенко і ін.) про поняття адміністративної відповідальності і робиться висновок про те, що вона

являє собою вид юридичної відповідальності, що проявляється в тому, що особа винна зазнає несприятливі наслідки особистого, фізичного, майнового і морального характеру за рішенням адміністративних органів за скоєний адміністративний проступок. Автор вважає невинноватою позицію авторів діючого Кодексу України «Про адміністративні правопорушення», що отожднюють поняття «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» (ст.9 КоАП), оскільки адміністративна відповідальність настає за порушення норм різних галузей, а не тільки адміністративного, тому підтримує ідею створення Кодексу про адміністративні проступки, хоч більш правильно було б Кодексом України про адміністративну відповідальність.

Другий параграф цього Розділу «Особливості адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху» починається зі з'ясування співвідношення понять «адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього руху» і «адміністративна відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху, які в нашій літературі використовуються як ідентичні. На думку автора, це різні поняття, що розрізняються як за об'єктами посягання, так і за суб'єктами, які вправі реалізовувати цю відповідальність. Виходячи з мети дисертаційного дослідження, автор, під час аналізу законодавчих актів, що складають нормативну базу забезпечення безпеки руху, особливу увагу звертає на Закон України від 23 грудня 1993р. «Про внесення змін і доповнень в деякі акти України про відповідальність за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху», якими практично повністю змінена глава 10 Кодексу України про адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі дорожнього господарства і зв'язку.

Так, главу 10 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнено статтею 123, статті 121, 122, 127 і 139 викладені в новій редакції, змінені санкції і т.д.

Зокрема, за порушення безпеки дорожнього руху, передбачений ряд нових санкцій, що застосовуються до правопорушників.

Так, з 1 травня 1994р. були відновлені талони попередження водія, де фіксується така міра покарання, як попередження.

Введено таку міру як оплачуване вилучення транспортного засобу, на відміну від встановленого в ст.28 КоАП платного вилучення предмета — як специфічного виду грошово-матеріальних стягнень, що накладаються за здійснення адміністративних проступків з використанням спеціальних предметів, пристроїв або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет.

Вказаний Закон змінив статтю 30 КоАП і передбачив можливість позбавлення прав водія за управління в стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння, а також у випадку невиконання вимоги працівника міліції про зупинку транспортного засобу, залишення за порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є, ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння.

Аналізуючи нові нормативні акти (Положення про державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, затверджене постановою КМУ від 14 квітня 1997 року, зміни і доповнення, внесені до Правил дорожнього руху України (у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 10.10.94 №697, від 08.08.95 №816, від 01.04.96 №374)).

Автор приходить до висновку про те, що правила, норми та стандарти з питань забезпечення безпеки дорожнього руху регламентують вимоги щодо:

- прав і обов'язків учасників дорожнього руху;
- організації дорожнього руху;
- допуск громадян до керування транспортними засобами, реєстрації та обліку цих транспортних засобів;
- перевезення надгабаритних великовагових та небезпечних вантажів;
- переобладнання та експлуатації учасників дорожнього руху;
- технічного стану транспортних засобів;
- виконання власниками автомобільних доріг, вулиць та залізничних переїздів вимог безпеки дорожнього руху;
- виготовлення та застосування технічних засобів та автоматизованих систем керування дорожнім рухом;
- охорони довкілля від, шкідливого впливу транспортних засобів.

Розглядаючи ці вимоги з точки зору видів адміністративно-правових норм, автор приходить до висновку про те, що вони є адміністративно-правовими нормами з технічним змістом. Враховуючи те, що для подальшого дослідження теми дисертації (особливо до виявлення причин і умов, що сприяють їх здійсненню) необхідно більш глибоке з'ясування специфіки подібних норм, стандартів і правил, особа, яка бажає здобути вчений ступінь, детально розглядає значення стандартів в правовому регулюванні (вважаючи, що в цьому сенсі як використовує законодавець терміни «правила», «норма», «стандарт» -ідентичні). Закон України «Про стандартизацію» розглядає поняття стандартів, їх правову природу і види і приходить до висновку, що стосуються забезпечення правил дорожнього руху

можуть бути встановлені тільки Законом, а не актами КМУ, тим паче, актами Міністерств і відомств. В дисертації висловлюється думка про те, що в майбутньому Кодексі про адміністративні проступки слід уникати відсилочних норм, а прямо розкривати зміст стандарту, бо, наприклад, важко уявити собі щоб громадянин міг знати вимоги ГОСТ-5727-88, яким встановлено норми світлопропускання тонованого скла на автомашинах, порушення яких призводить до адміністративної відповідальності. На завершення параграфу автором дається зведена таблиця статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, що передбачають відповідальність за порушення правил, норм, стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху.

Розділ другий «Організаційно-правові засоби забезпечення безпеки дорожнього руху» складається з трьох параграфів, перший з яких присвячується поняттю організаційно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху, в якому на підставі аналізу діючого законодавства, робіт представників загальнотеоретичної науки (С.С. Алексєєв, В.М. Горшенев і ін.), адміністративно-правової (В.Б. Авер'янов, Г.А. Туманов, Д.М. Бахрах, Б.М. Лазарєв, Л.В. Коваль і ін.) автор приходить до висновку про те, що правові засоби — це сукупність законодавчих актів, за допомогою яких створюється нормативна база відповідних відносин, а під організаційно-правовими засобами розуміється сукупність організаційних структур і їх повноважень, за допомогою яких здійснюється реалізація задач і функцій держави. У відповідності до цієї позиції в дисертації розглядається нормативна база безпеки дорожнього руху і організаційна основа забезпечення цієї безпеки. На думку автора, найбільш важливе місце в системі органів і організацій, що забезпечують безпеку дорожнього руху, займає міліція. Другий параграф цього Розділу присвячується діяльності міліції в справі

забезпечення безпеки дорожнього руху, в зв'язку з чим аналізується Закон «Про міліцію» і особливо типові правила взаємовідносин міліції з учасниками дорожнього руху і власниками транспортних засобів. Ці типові правила є новим видом правових актів органів управління — зокрема, МВС України, оскільки вони розроблені відповідно до законів України «Про міліцію», «Про дорожній рух», Кодексу України про адміністративні правопорушення, постанов Кабінету Міністрів України №1094-93р. «Про затвердження Правил дорожнього руху» та №341-97р. «Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ», а також наказів МВС України №45-92р. «Про заходи з вдосконалення діяльності дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України» №91-94р. «Про виконання Закону України від 28 грудня 1993 року «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху».

Таким чином, ці типові правила представляють собою консолідуючий акт, що містить не тільки правові, але й моральні вимоги що регламентують взаємовідносини працівників міліції з учасниками дорожнього руху. Автор вважає, що враховуючи значимість цього акту і ту обставину, що він стосується прав громадян було б бажано надати йому статус закону. Як аргумент наводиться і той факт, що до цих «Типових правил» у вигляді додатку №1 доданий перелік документів, що пред'являється водієм на вимогу робітника міліції, який значно ширший, ніж це передбачено Правилами дорожнього руху України; Конституція України вважає, що додаткові обов'язки на громадян можуть бути покладені тільки Законом. Незважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про міліцію» і «Типових правил» від 01.05.1994р. всі міліційні структури і всі їх співробітники бе-

руть участь в нагляді за додержанням правил, норм і стандартів, на думку автора, основне навантаження з забезпечення безпеки дорожнього руху покладається на спеціалізований орган міліції — державну автомобільну інспекцію. Аналізуючи зарубіжні джерела (Крістіан Жерондо (Франція), Макс Кагер (ФРН) та ін.), автор приходить до висновку про те, що для більшості розвинених країн характерне відособлення в системі поліції самостійної структури, що має значно більші повноваження в справі забезпечення безпеки дорожнього руху, а повноваження кримінальної (та інших видів) поліції в цій сфері значно вужчі, в порівнянні з повноваженнями співробітників міліції України, тим більш передбачених відомчим актом.

Розглядаючи в третьому параграфі адміністративно-правовий статус ДАІ, автор акцентує увагу на поширення сфери з надання нею управлінських послуг (Наказ МВС України від 28 жовтня 1995р. №722 «Про затвердження інструкції про порядок видачі ліцензій на здійснення підприємницької діяльності, зв'язаної з реалізацією транспортних засобів, що підлягають реєстрації і обліку в органах внутрішніх справ, а також умов і правил по здійсненню цієї діяльності і контролю за їх додержанням»). Однак, головну задачу відводить в аналізі специфічних заходів адміністративного впливу, що в ній містяться, і які використовуються нею для забезпечення безпеки дорожнього руху, оскільки, саме вони, на думку автора, виражають суть створення і функціонування ДАІ. До їх числа автор відносить адміністративно-попереджувальні заходи.

В третьому Розділі «Підстави і порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху» в першому параграфі, присвяченому такій відповідальності, аналізуються специфічні ознаки елементів складу цих проступків; особливості суб'єктів, об'єкту і об'єктивної сторони.

Другий параграф присвячується мало дослідженій проблемі в адміністративно-правовій науці — причинності проступків в сфері безпеки дорожнього руху. На думку автора, більшість порушників правил, норм і стандартів, що стосуються дорожнього руху, не мають антисупільної установи, їх проступки найбільше зв'язані з тим, що заборони і обов'язки для учасників дорожнього руху не несуть морального навантаження, байдужі для них і їх порушення не сприймаються як суспільно-небезпечні. Тому автор вважає, що основний указ в профілактичній роботі необхідно робити на блокування (усунення) умов, що сприяють здійсненню такого роду проступків. В зв'язку з цим, дисертант не може погодитися з загальною концепцією проекту Закону України «Про профілактику злочинів», в якому, не дивлячись на розповсюдження адміністративних проступків, про їх профілактику ніхто не згадує, тому він пропонує створити не Закон «Про профілактику злочинів», а Закон України «Про профілактику правопорушень», і передбачити спеціальні заходи профілактики проступків, що посягають на безпеку дорожнього руху.

Четвертий Розділ «Провадження в справах про порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху» містить два параграфи, в першому з них розглядається питання про співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження», на думку автора, процес містить різні види проваджень. Провадження в справах про адміністративні проступки в свою чергу має різновид (провадження в справах про порушення митних правил, про порушення бюджетного законодавства і т.д.), однією з яких є судочинство з порушень правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху. Автор бачить що специфіку в колі суб'єктів, що приймають участь в провадженні, в особливостях доказів і доказувань, в особливостях процесуаль-

ного оформлення і т.д. Аналізуючи адміністративно-юрисдикційну діяльність ДАІ, автор звертає увагу на помилки в цій діяльності і пропонує заходи з їх усунення (або зведення їх до мінімуму). В другому параграфі цієї глави розглядаються мало досліджені в адміністративно-правовій літературі питання про виконання постанов про накладення стягнень за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються безпеки дорожнього руху і констатується, що діючий КоАП України лише частково регламентує це виконавче провадження, а основне навантаження несуть відомчі акти МВС України. Тому автор пропонує доповнити діючий КоАП цілою низкою нових статей, або в новому Кодексі про адміністративні проступки виділити самостійну главу, присвячену цьому виду виконавчого провадження.

В Висновках підводяться підсумки дослідження, формулюються основні рекомендації і пропозиції.

До дисертації додаються зразки документів, що використовуються в діяльності ДАІ МВС України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ РОБІТ:

1. Развадовський В.Й. В першу чергу люди звертаються за допомогою працівників ДАІ. // Закон і бізнес - Київ, 1996, №8
2. Развадовський В.Й. Транспортні правопорушення; сутність, поняття, особливості та види. // Сигнал - Київ, 1996, №4
3. Развадовський В.Й. Проблема значно ширша; цей вид злочину вийшов за межі України. // Собеседник - Київ, 1996, № 6.
4. Развадовський В.Й. Злодій милосерддю не навчений. // Сигнал. - Київ, 1994, №1
5. Развадовський В.Й. Про те як через нерозторопність таксиста під грозою виявився престиж держави. // Автомобиль. - Київ, 1994, №1.
6. Развадовський В.Й. Що в угоні автомобіля головне? // Собственник - Київ, 1997, №3.

АНОТАЦІЯ

Развадовський В.Й. Адміністративна відповідальність за порушення норм, правил і стандартів, що торкаються забезпечення безпеки дорожнього руху. — Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. - теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право. — Одеська державна юридична академія. - Одеса, -1998.

В дисертації розглядається поняття адміністративної відповідальності, зміна її призначення в умовах побудови в Україні правової демократичної держави, дається характеристика складу проступків, що посягають на безпеку дорожнього руху, причина умов, що сприяють їх здійсненню, розкривається роль державної автомобільної інспекції в забезпеченні безпеки дорожнього руху, особливості її адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Ключові слова: Адміністративна відповідальність, Причинність, Профілактика.

АННОТАЦИЯ

Развадовский В.И. Административная ответственность за нарушение норм, правил и стандартов, которые касаются обеспечения безопасности дорожного движения. — Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. - теория управления, административное право и процесс; финансовое право. — Одесская государственная юридическая академия. - Одесса, - 1998.

В диссертации рассматривается понятие административной ответственности, изменение ее назначения в условиях построения в Украине правового демократического государства, дается характеристика составов проступков, посягающих на безопасность дорожного движения, причина условий, способствующих их совершению, раскрывается роль государственной автомобильной инспекции в обеспечении безопасности дорожного движения, особенности ее административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: Административная ответственность, Причинность, Профилактика.

SUMMARY

Razvadovsky V.L. Administrative Responsibility for Breaking Norms of Rules and Standards, Connected with Providing Safe Traffic. — Manuscript.

The Dissertation for the Degree of Candidate of Law, Speciality Code 12.00.07, Theory of Administration, Administrative Law and Process, Financial Law. - Odessa State Law Academy, - Odessa, 1998.

The dissertation examines the concept of administrative responsibility, change of its appointment in the conditions the formation the legal democratic state in Ukraine: it is give the characteristic of composition misdemeanors, which encroach on security of road traffic; reasons of conditions, which assist their accomplishment; it is opened the role of State Automobile inspection in ensuring security of road traffic, especially its administrative jurisdiction activity.

The key words: Administrative Responsibility, Causality, Prevention.